

169/2011. (XII. 21.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 115/2011. (VII. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Magánszemély 2011. június 29-én aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés rendelkezzen a legfontosabb társadalmi, politikai, érdekvédelmi, szakmai és civil szervezetek képviselőiből álló Alkotmányozó Nemzetgyűlés összehívásáról?”

Az Országos Választási Bizottság a 115/2011. (VII. 26.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Döntését a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 19. § (3) bekezdés *a*) pontjára és 24. § (3) bekezdésére, valamint az Nsztv. 2. §-ára és 10. § *b*) pontjára alapította.

Az OVB határozatának indokolásában - az Alkotmány 24. § (3) bekezdésére és az alkotmánybírósági gyakorlatra hivatkozva - leszögezte, hogy az Alkotmány módosítására csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben és csak az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által kerülhet sor. Az OVB megállapította, hogy az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *a*) pontja és a 24. § (3) bekezdése alapján fogadta el. Az OVB álláspontja szerint mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény módosítására csak az Alkotmány, illetve az Alaptörvény rendelkezéseinek megtartásával kerülhet sor. Az OVB mindezekre tekintettel megállapította, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye és ezért - az Nsztv. 10. § *b*) pontja alapján - megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában, 2011. július 26-án került közzétételre. A kezdeményező 2011. augusztus 8-án - a törvényes határidőn belül - kifogást nyújtott be, melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az OVBh.-t, az OVB-t utasítsa új eljárás lefolytatására és új döntés meghozatalára.

A kifogást tevő véleménye szerint az alkotmányozás során feltétlenül alkalmazni szükséges az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében megfogalmazott népszuverenitás gyakorlásának közvetlen módját. Álláspontja szerint az Alkotmány „nem zárja ki annak lehetőségét, hogy egy új alkotmány létrehozásának előkészítő szakaszában [...] ne lehetne a nép által létrehozott fontosabb szervezetek képviselőiből álló, javaslattevő közösséget létrehozni annak érdekében, hogy egy új Alkotmányban a legszélesebb társadalmi rétegek érdekeit képviselő jogi alaptételek megjelenhessenek.” A kifogást tevő kifejtette továbbá, hogy „[m]ivel a 2012. január 1-én várhatóan hatályba lépő Alaptörvényt nem ilyen módon hozták létre, indokolt azt felváltani egy valóban a teljes magyar nemzet, lakosság büszkeségére okot adó új Alkotmányra.”

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az alábbi jogszabályok alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„19. § (1) A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.

(2) Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.

(3) E jogkörében az Országgyűlés

a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;”

„24. § (3) Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

2. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt - hitelesítés céljából - be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

3. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) vizsgálatba bevont rendelkezései:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet - az Alkotmánybírósághoz címezve - az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, amelynek során az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)-c) pontjaiban, valamint a 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, továbbá az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

A kifogás a törvényi feltételeknek megfelel, ezért azt az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés - amely az Alkotmányozó Nemzetgyűlés összehívására irányul - az OVB határozatában foglalt indokoláson túlmenően megfelel-e az egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt a népszavazásra feltenni kívánt kérdésekkel szemben támasztott egyértelműség követelményével [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 362.; 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 342.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az egyértelműség követelményét a népszavazáshoz való jog érvényesülésének alkotmányos garanciájaként értelmezi. A népszavazásra bocsátott kérdésnek egyrészt a választópolgár, másrészt a jogalkotó számára egyértelműnek kell lennie. A választópolgári egyértelműség követelménye szerint a népszavazásra feltett kérdésnek egyértelműen eldönthetőnek kell lennie, arra a választópolgárnak „igen”-nel vagy „nem”-mel kell tudnia válaszolni. Ebből következően a túl bonyolult, érthetetlen, értelmezhetetlen, félreérthető vagy félrevezető kérdés nem tekinthető egyértelműnek.

Az Alkotmánybíróság a 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában azt is megállapította: a választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák. Következésképpen az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választópolgárokat félrevezető, félreérthető kérdések nem felelnek meg az egyértelműség követelményének (ABH 2007, 332, 337.). Az Alkotmánybíróság e határozatában hangsúlyozta továbbá, hogy „[a]z egyértelműség követelményének lényege, hogy a népszavazási kérdésnek döntésre alkalmasnak kell lennie, aminek a jogalkotói és a választópolgári egyértelműség feltétlenül szükséges, de nem egyetlen feltétele. Az egyértelműség részének tekinti az Alkotmánybíróság azt is, hogy a népszavazási kérdésben foglalt döntési kötelezettség ne legyen kivitelezhetetlen, végrehajthatatlan, következményeiben kiszámíthatatlan. Ezért az Alkotmánybíróság a jövőben az egyes népszavazási kérdések alkotmányos megengedhetőségéről szóló döntéseiben e szempontot is figyelembe fogja venni.” (ABH 2007, 332, 337.)

A jelen eljárásban vizsgált esetben megállapítható, hogy az „Alkotmányozó Nemzetgyűlés” fogalma nem egyértelmű, mivel az Alkotmány nem ismeri az „Alkotmányozó Nemzetgyűlés” intézményét. Ezért a választópolgárok a kérdés alapján nem lehetnének tisztában döntésük tartalmával; de a törvényhozó számára sem lenne világos, hogy sikeres - érvényes és eredményes - népszavazás esetén milyen jogalkotási kötelezettsége van.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az OVB végső döntésével megegyezően, de az Alkotmánybíróság jelen határozatában foglalt indoklás szerint megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének.

Így az Alkotmánybíróság az OVB 115/2011. (VII. 26.) OVB határozatának rendelkező részét helybenhagyta, az Alkotmánybíróság jelen határozatában kifejtett indokok alapján.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. december 20.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke*

*Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró*